



Iedereen

Europese verkiezingen

Eurocratie

In de aanloop naar de Europese verkiezingen op 22 mei beschrijft Betto van Waarden, voormalig stagiair en beleidsmedewerker bij Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur van de Europese Commissie, de dagelijkse praktijk van de politieke besluitvorming in Brussel.

door Betto van Waarden 20-05-2014

Brussel is een behemoth. Althans dat willen de eurosceptici ons graag doen geloven. Dit behemoth-verhaal is echter vooral een sprookje. Ondanks het imago dat Europa geregeerd wordt door een enorm aantal Europese ambtenaren telt de Europese Commissie er 'maar' 33.000. 'Even weinig als het aantal ambtenaren in het stadsbestuur van een middelgrote Europese stad', zoals je in Brussel vaak hoort. Terwijl die gemeenteambtenaren ten dienste staan van een paar honderdduizend stadsbewoners en de Europese ambtenaren van vijfhonderd miljoen Europeanen. Desalniettemin blijft Brussel, net als nationale en lokale overheden, een omvangrijke bureaucratische machine compleet met hiërarchische structuren en formele procedures. Maar hoe werkt die machine? Laten we kijken naar een relatief simpel voorbeeld (zonder stakeholder consultaties, impact assessments, onderhandelingen, et cetera): hoe de Europese Commissie haar participatie in de vergaderingen van de Raad van de Europese Unie voorbereidt en verwerkt.

Een machine produceert een bepaalde output: in dit geval de toespraken en achtergrondbriefings die een eurocommissaris nodig heeft om deel te nemen aan de ministerraadsvergadering. De input voor de machine is een concepttekst geschreven door een lage Europese ambtenaar. Die tekst wordt vervolgens via een aaneenschakeling van steeds grotere radertjes (steeds hoger geplaatste ambtenaren) bewerkt, totdat hij uiteindelijk op het bureau van de eurocommissaris belandt. De beleidsmedewerkers verzorgen de technische expertise; de middenmanagers zorgen voor de samenhang met

andere EU-beleidszaken en -berichten; en de topmanagers passen de tekst ten slotte aan om in te spelen op de specifieke politieke situaties in de 28 lidstaten.

Omdat de concepttekst door zoveel hiërarchische lagen moet worden bekeken, eventueel aangepast, en goedgekeurd, is de deadline voor de laagste ambtenaar al weken voor de ministerraad. Daardoor is die deadline soms zelfs voordat de voorbereidende discussies tussen de lagere ambtenaren van de lidstaten over dat onderwerp zijn afgerond, wat het in feite onmogelijk maakt om dan al een uiteindelijke briefing en toespraak te schrijven. Dus wordt er zo nu en dan geïmproviseerd. Zodra de policy officer in de beleidsunit de concepttekst klaar heeft, moet deze bewerkt en goedgekeurd worden door opeenvolgend: haar deputy head of unit, haar head of unit, haar director, de medewerker van de coördinatie-unit (ik), de deputy head of unit van de coördinatie-unit, de head of unit van de coördinatie-unit, de assistent van de deputy director-general, de deputy director-general, de assistent van de director-general, de director-general, de eurocommissaris-medewerker verantwoordelijk voor inter-institutionele relaties, de eurocommissaris-medewerker verantwoordelijk voor dat onderwerp, en het stafhoofd van de eurocommissaris. En tussen al deze hiërarchische lagen in zitten de secretaresses, die steeds de bewerkte versies moeten bundelen en doorsturen naar de volgende laag.

Het is niet verrassend dat het veel tijd kost voordat al deze radertjes elkaar in werking hebben gezet. Vooral omdat alle radertjes volle agenda's hebben en daarom niet meteen het volgende radertje kunnen inschakelen – het duurt soms twee dagen voordat een director tijd heeft gehad om even snel naar een concepttekst te kijken. Zodoende krijgen wij in de coördinatie-unit de toespraken en briefings vaak niet op tijd binnen, terwijl de staf van de eurocommissaris ons soms al elk half uur belt om te vragen waar die toespraken blijven. Daarom worden er uit pragmatisme en tijdnood wel eens toespraken doorgestuurd die eigenlijk nog niet door de tussenliggende hiërarchische laag zijn goedgekeurd. 'Stuur hem, stuur hem, stuur die toespraak gewoon maar door!' roept een collega op vrijdagavond eens, terwijl hij uit pure wanhoop zijn hoofd tegen de muur van zijn kantoor staat te bonken. De echte stress begint echter pas wanneer blijkt dat er toch nog iets substantieels veranderd of toegevoegd moet worden aan de inhoud. Dan moet de toespraak weer naar het laagste niveau, waarna de hele ketting op het laatste moment met veel haast opnieuw doorlopen moet worden. Uit tijdnood bellen we voortdurend de policy officers en secretaresses van hun oversten, die zich allemaal proberen in te dekken: 'Oké, ik wil jullie het document al wel sturen, als jullie de verantwoordelijkheid nemen gezien het nog geen hiërarchische goedkeuring heeft.' En dit alles betreft een agendapunt in de ministerraad waarbij één eurocommissaris aanwezig is. Als twee

eurocommissarissen samen iets willen presenteren, zoals het initiatief Opening Up Education van de eurocommissaris voor digitale agenda en de eurocommissaris voor onderwijs en cultuur, moeten twee Commissiemachines (Directoraat-Generalen) tegelijkertijd in werking worden gezet. Alle radertjes in deze machines moeten dan parallel lopen om een gezamenlijke toespraak te produceren. Zelfs na zoveel checks is de inhoud van de toespraken vaak nog niet optimaal. Waarschijnlijk zouden ze kwalitatief beter zijn als één of twee ambtenaren er voldoende tijd aan zouden kunnen besteden, in plaats van dat tien mensen er allemaal even gehaast naar kijken. Maar de machine werkt niet op die manier.

Een goede machine heeft een terugkoppelingsmechanisme. Na de toespraken van de eurocommissaris en de ministers in de ministerraad – en bij raadsvergaderingen op lagere niveaus – schrijft een policy officer of coördinator (ik) daarom een verslag van de vergadering. Maar dat verslag moet vaak eerst weer gecontroleerd worden door een policy officer in de relevante beleidsunit (op inhoudelijke feiten) en haar head of unit (op politieke aspecten), en soms zelfs de (assistent van de) director en de head of unit van de coördinatie-unit. Meestal wordt er niet veel bewerkt, maar tot mijn verbazing wordt de hoeveelheid steun van lidstaten voor een Commissievoorstel soms nog wat opgetuigd. ‘Some support’ wordt veranderd in ‘considerable support’, en de beschrijving dat bijvoorbeeld Hongarije het meer eens was met de amendementen van het Europees Parlement dan met het Commissievoorstel wordt weggelaten. En soms wordt het Engels verkeerd ‘verbeterd’ door een non-native speaker. Eén keer krijg ik bovendien de volgende e-mail van een head of unit: ‘Ik had slechts tijd om je verslag één keer te lezen en het ziet er goed uit. Daarom zal ik het nog een keer in meer detail lezen.’ De afwezigheid van fouten of problemen kan blijkbaar reden zijn om nog meer tijd in het controleren te steken.

Ten slotte bereik je het grote moment: het verslag is geschreven, goedgekeurd door meerdere hiërarchische lagen, en klaar om aan de medewerkers van de eurocommissaris, het onderliggende Directoraat-Generaal, en het Secretariaat-Generaal van de Commissie verstuurd te worden. Maar dan onderga je ineens wat de coördinatoren van de verschillende DG’s de ‘cc stress’ noemen: aan wie stuur je allemaal een kopie (cc) van het verslag? Wee o wee als je ook maar het kleinste radertje in de grote machine vergeet. Soms maakt het eigenlijk niet zo veel meer uit, want vanwege het tijdrovende terugkoppelingssysteem heeft de machine al de volgende output geproduceerd. De volgende vergadering heeft intussen al weer plaatsgevonden.

